

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ (МЧС РОССИИ)

А. С. КОВАЛЕНКО,
главный специалист ОГПН г. Сочи
(ГУ МЧС России по Краснодарскому краю),
майор внутренней службы

В июне 2007 года Федеральным законом в порядок производства предварительного расследования в форме дознания были внесены изменения. В частности, были увеличены сроки дознания до 30 суток с возможностью продления их прокурором еще на 30 суток. Изменения коснулись также ч. 2 ст. 223 УПК РФ: органы дознания получили право возбуждать уголовные дела о неочевидных преступлениях и др.¹

Следует отметить, что институт дознания в уголовном процессе Российской Федерации постоянно совершенствуется, что является отражением объективных закономерностей жизни государства и общества. Это связано с принятием в последнее время ряда законов, среди которых наиболее знаковым явился Федеральный закон от 6 июня 2007 года № 90-ФЗ.

Коррективы, внесенные в институт дознания по УПК РФ (в редакции Федерального закона от 6 июня 2007 года № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»), во многом восстановили дознание периода действия УПК РСФСР, но не решили всех его проблем, большинство из которых было связано с необходимостью внутренней дифференциации дознания на несколько видов².

В 2010 г. был скорректирован перечень должностей сотрудников органов государственного пожарного надзора Федеральной противопо-

жарной службы (далее – ОГПН ФПС), занимающихся дознанием по делам о пожарах и о нарушениях требований пожарной безопасности³.

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 40 УПК РФ, к органам дознания отнесены ОГПН ФПС Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), которые вправе возбуждать уголовные дела о преступлениях, непосредственно связанных с их повседневной служебной деятельностью, подчиненной общей задаче защиты жизни и здоровья людей, имущества от пожаров, осуществления государственного пожарного надзора в Российской Федерации за соблюдением требований пожарной безопасности и пресечения их нарушений.

По уголовным делам об уничтожении или повреждении имущества путем неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности либо повлекших тяжкие последствия (ч. 2 ст. 168 УК РФ), о нарушении правил пожарной безопасности (ч. 1 ст. 219 УК РФ) и об уничтожении или о повреждении лесов в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности (ч. 1 ст. 261 УК РФ) дознание производится дознавателями ОГПН ФПС (п. 6 ч. 3 ст. 151 УПК РФ)⁴.

ОГПН ФПС - это соответствующие подраз-

деления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (п. 1 Указа Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности»)⁵. Согласно п. 6 ч. 3 ст. 151 УПК РФ, дознаватели ОГПН ФПС осуществляют дознание по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 2 ст. 168, ч. 1 ст. 219, ч. 1 ст. 261 УК РФ.

Специфика расследования пожаров и поджогов предполагает необходимость детального правового регулирования рассматриваемого производства с тем, чтобы обеспечить права и законные интересы его участников надлежащими гарантиями. К сожалению, с этой точки зрения законодатель в достаточной мере решить данную задачу не удалось, о чем свидетельствуют следующие законодательные положения:

- главной целью сохранения в законодательстве дознания как самостоятельной формы расследования является освобождение следователей от расследования преступлений небольшой и средней тяжести с тем, чтобы они могли сконцентрировать все усилия на расследовании и предупреждении тяжких и особо тяжких преступлений. Однако эта цель вряд ли достижима, ибо закон в ряде случаев возложил обязанность производства дознания и на следователей (ч. 3 ст. 151 УПК РФ).

Отсюда следует вывод, что не дознаватели оказывают помощь следователям в их сложном труде, а, наоборот, следователи – дознавателям.

2. Срок дознания составляет 30 суток, который может быть продлен прокурором до 30 суток. При необходимости этот срок продлевается прокурором до шести месяцев, а при исполнении запроса о правовой помощи срок дознания может быть продлен прокурором субъекта Федерации до 12 месяцев (ст. 223 УПК РФ).

Таким образом, срок дознания практически мало чем отличается от срока предварительного следствия. При таком подходе возникают вопросы: с какой целью введены ограничения прав и законных интересов участников дознания, куда исчезло разрекламированное ранее ускоренное судопроизводство? Тем более что уголовно-процессуальный закон разрешает теперь расследование преступлений и группой дознавателей (ст. 223.2 УПК РФ).

3. По уголовным делам рассматриваемого вида дознания закон предусмотрел два специальных основания появления в уголовном

процессе такого участника как подозреваемый: с момента указания в описательной части постановления о возбуждении уголовного дела Ф.И.О. соответствующего (конкретно определенного) лица и с момента уведомления лица о подозрении в совершении преступления (пп. 1 и 4 ч. 1 ст. 46 УПК РФ).

В 2007 году был принят ряд федеральных законов, которыми были существенно изменены порядок и сроки дознания, в том числе проводимого ОГПН ФПС.

Новые полномочия в сфере дознания автор пособия рассматривает не как репрессивный механизм, а как важнейшее профилактическое средство, направленное на предотвращение преступлений, связанных с пожарами.

На протяжении последних лет МЧС России планомерно ведется работа по развитию ведомственных органов дознания. Решаются вопросы нормативного правового, материально-технического и методического обеспечения. Штатная численность дознавателей в настоящее время составляет 2768 человек.

МЧС России подготовлен целый пакет нормативных правовых актов, а также совместных приказов с иными федеральными органами исполнительной власти в сфере уголовно-процессуальной деятельности.

Прделана значительная работа по экспертному обеспечению расследования пожаров.

В частности, приказами МЧС России, принятыми в период 2005-2006 годов, регламентирована деятельность судебно-экспертных учреждений, а также порядок аттестования должностных лиц испытательных пожарных лабораторий на право самостоятельного проведения судебных экспертиз. Такая работа позволила сократить практически в два раза количество не установленных причин пожаров. Это большое подспорье в работе по профилактике последних. Кроме того, судебно-экспертными учреждениями оказывается практическая помощь государственным инспекторам по пожарному надзору при проведении административных расследований, а именно при сборе необходимой доказательной базы.

По сравнению с 2004 г. в 2007 г. количество подследственных ОГПН ФПС (как органам дознания) уголовных дел, возбужденных дознавателями и должностными лицами иных правоохранительных органов, увеличилось на 43 %.

В связи с изменениями, внесенными в УПК РФ, дознаватели теперь обязаны возбуждать

уголовные дела во всех случаях обнаружения признаков преступления. При этом законодательством запрещена передача уголовных дел в другие органы дознания для проведения расследования. Кроме того, при расследовании уголовного дела именно на дознавателей ложится вся полнота ответственности по установлению и привлечению к уголовной ответственности виновных. В связи с этим до 12 месяцев увеличен срок расследования уголовных дел, дознавателей обязали осуществлять весь комплекс следственных и процессуальных действий, закрепленных в УПК РФ. Отметим, что он (данный комплекс) возложен на дознавателей с 7 сентября 2007 года.

В сложившейся ситуации требуется существенно укрепить, а точнее создать строго структурированную систему дознания в ОГПН ФПС.

В целях реализации требований уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации и повышения эффективности организации работы ОГПН ФПС как органов дознания в феврале 2008 года была проведена коллегия МЧС России «О развитии системы дознания органов государственного пожарного надзора», на которой были приняты следующие решения.

Первое. Внести изменения в нормативные правовые акты Российской Федерации в части реализации и применения органами ГПН уголовно-процессуального законодательства.

Второе. Привести штатную численность дознавателей до необходимого количества, исходя из годовой нагрузки на каждого дознавателя.

Третье. С целью повышения оперативности и объективности при проведении расследований подразделения дознания обеспечить оргтехникой, специальным оборудованием для проведения осмотра места пожара, аудио- и видеотехникой для производства следственных действий, связанных с фиксацией показаний отдельных участников уголовного судопроизводства, помещениями под комнаты для хранения вещественных доказательств, материалов уголовных дел, проведения следственных действий (допрос, предъявление для опознания и проч.).

Четвертое. Учитывая повышенные требования к профессиональному уровню дознавателей как представителей стороны обвинения, принять меры в области их подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

Пятое. Касаясь вопроса экспертно-криминалистического обеспечения деятельности по

расследованию преступлений, связанных с пожарами, до 2010 года полностью укомплектовать судебно-экспертные учреждения приборами для проведения экспертных исследований.

Анализ ряда крупных пожаров, происшедших в Российской Федерации в зданиях с массовым пребыванием людей за последние несколько лет, показал, что основными причинами и условиями, способствовавшими наступлению тяжких последствий, в том числе массовой гибели людей, являлись элементарное невыполнение требований пожарной безопасности, установленных стандартами, нормами и правилами: позднее сообщение о пожаре, невозможность подъезда пожарной техники к зданиям, несоблюдение требований пожарной безопасности, регламентирующих порядок действий работников и персонала при пожаре, отсутствие или неработоспособность автоматических систем противопожарной защиты зданий и сооружений.

Основными субъектами права, на которых возложена ответственность за обеспечение требований пожарной безопасности, являются должностные и юридические лица. Однако существующие в настоящее время размеры административных штрафов за нарушение требований пожарной безопасности не позволяют эффективно решать вопросы обеспечения пожарной безопасности, в том числе принимать действенные меры в отношении нарушителей требований пожарной безопасности.

В 2004 году к административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности ОГПН ФПС было привлечено 295827 физических и юридических лиц, в 2005-м - 496923, в 2006-м - 560012 и в 2007-м - 599947. Таким образом, за четыре года количество правонарушений, предусмотренных ст. 20.4 КоАП Российской Федерации, возросло в два раза. 80 % всех правонарушений совершается, как правило, должностными и юридическими лицами, а также лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Уровень исполнения предписаний ОГПН ФПС на протяжении последних 5 лет не превышает 70 %.

Вышеуказанное свидетельствует о широком распространении среди населения правового нигилизма, что негативно сказывается на обеспечении пожарной безопасности в Российской Федерации. Для его искоренения необходима выработка мер административного принуждения

к нарушителям требований пожарной безопасности, выражающихся в увеличении размеров административных штрафов за совершение правонарушений в области пожарной безопасности. Это позволит повысить уровень пожарной безопасности, предупреждать, в том числе путем экономического воздействия, нарушения соответствующих требований.

Ретроспективный анализ развития института дознания в системе государственной противопожарной службы позволяет прийти к выводу, что существование дознания как одной из форм предварительного расследования - исторически оправдано и его ликвидация может иметь негативные последствия для быстрого и полного расследования преступлений.

Как известно, УПК РСФСР возлагал на органы дознания принятие необходимых оперативно-розыскных мер (ч. 1 ст. 118), что позволяло отдельным ученым-юристам утверждать, что рассматриваемая категория (дознание) включает в себя и оперативно-розыскную деятельность.

Другие авторы полагали, что ОРД является лишь одним из направлений деятельности органов дознания, но понятием «дознание» не охватывается. Они понимали оперативно-розыскную деятельность как вспомогательную функцию органов дознания, но при этом придерживались мнения, согласно которому широкая трактовка дознания с включением в него и процессуальных действий, и оперативно-розыскных мер не имеет под собой ни теоретических, ни правовых оснований.

Сказанное особо значимо в связи с тем, что и законодатель, и разработчики новейших межведомственных подзаконных нормативных правовых актов в текстах соответствующих документов такие понятия как «органы дознания» и «органы, осуществляющие ОРД», как правило, разводят.

К этому следует добавить, что и законодательная регламентация правового положения органов дознания в современном российском уголовном процессе остается весьма противоречивой, что создает обширное поле для вполне легитимного противодействия подозреваемых (обвиняемых) и связанных с ними лиц (включая адвокатов-защитников) органам предварительного расследования на пути их следования к установлению объективной истины по находящимся в производстве уголовным делам.

Надо заметить, что в теории советского уголовно-процессуального права использование

в качестве взаимозаменяемых таких терминов как «орган дознания», «начальник органа дознания», «лицо, производящее дознание» и «оперативный уполномоченный уголовного розыска (БХСС)» не было изжито вплоть до конца XX столетия.

В настоящее же время науки уголовно-правового блока (уголовно-процессуальное право, криминалистика, оперативно-розыскная деятельность) развиваются в направлении дальнейшего размежевания уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной составляющих в деятельности органов дознания, что, исходя из изложенного, следует только приветствовать.

Вместе с тем ст. 40 УПК РФ по-прежнему относит к органам дознания как государственные органы (например, органы внутренних дел и полицию), так и должностных лиц (например, командиров воинских частей, соединений, начальников военных учреждений или гарнизонов), что вызывает серьезные нарекания в адрес законодателя.

Так, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ к органам дознания отнесены органы внутренних дел, что с юридической точки зрения уязвимо, поскольку, по справедливому замечанию Р.В. Зимина, они (ОВД) представляют собой «сложное структурное государственное учреждение, которое состоит из многочисленных подразделений и служб»⁶.

Профессор С.В. Бажанов специально подчеркивает, что словарь русского языка термин «орган» определяет как «государственное или общественное учреждение, организация»⁷, но не как «структурные подразделения» и тем более «должностные лица»⁸.

Развивая свою мысль далее, указанный ученый констатирует, что в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации вообще целесообразно использовать устоявшееся выражение «отдел (отделение) дознания», отграничивая его от термина «орган дознания» и от более приемлемого в теории уголовно-процессуального права, чем в законодательстве, выражения «подразделение дознания» (ст. 40.1 УПК РФ)⁹.

Приведенные соображения в полной мере применимы и к ОГПН ФПС, поскольку они (равно как и органы внутренних дел) отнесены законодателем к органам дознания (п. 4 ч. 1 ст. 40 УПК РФ). Посредством входящих в них структурных подразделений и их должностных

лиц указанные государственные органы помимо дознавательских выполняют и другие многочисленные функции. Поэтому методологически важным представляется взаимное обособление таких выражений как «органы дознания» с одной стороны и «органы государственного пожарного надзора Федеральной противопожарной службы» - с другой.

Правильнее было бы выделять в указанных государственных учреждениях отделы, отделения (группы) дознания, которые, кстати, по состоянию на сегодняшний день (в виде отделов дознания и административной практики) имеются далеко не во всех низовых звеньях ОГПН ФПС.

Статистические данные о работе ОГПН ФПС в отдельных регионах Российской Федерации и по стране в целом свидетельствуют о стабильно высоком уровне пожаров, имеющих криминальную природу, что требует от рассматриваемого ведомства комплексного подхода к установлению истинных причин рассматриваемых явлений, ежегодно приносящих федеральной казне огромные материальные убытки.

В Уголовном кодексе Российской Федерации определено лишь три состава преступления, уголовные дела о которых отнесены к подследственности ОГПН ФПС (как органов дознания), и

один состав преступления, по уголовным делам о котором они выполняют исключительно неотложные следственные действия. Тем не менее в научно-теоретическом и прикладном аспектах проблема, вынесенная автором настоящей статьи в ее заголовок, представляется весьма актуальной, поскольку количество научных публикаций по ней можно пересчитать буквально по пальцам, в то время как диссертационных и других монографических изысканий на сей предмет в последние годы практически не проводилось.

Вместе с тем научно-методическое обеспечение деятельности сотрудников ОГПН ФПС по проведению процессуальных проверок в стадии возбуждения уголовного дела, предварительного расследования в форме дознания уголовных дел соответствующей подследственности, а также неотложных следственных действий по уголовным делам, подследственным следователям, требует дальнейшего совершенствования в соответствии с новейшими изменениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Думается, что перечисленные здесь вопросы ждут скорейшего изучения и разрешения как на законодательном, так и на ведомственном уровнях.

¹ Захарова С.А. Процессуальные проблемы предварительного расследования преступлений в форме дознания. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2008. С. 4.

² Захарова С.А. Указ. соч. С. 10.

³ Приказ МЧС РФ от 22 июня 2010 г. № 289 «О внесении изменений в нормативные правовые акты МЧС России» Зарегистрировано в Минюсте 16/07/2010. Регистрационный № 17880.

⁴ Безлепкин Б.Т. Краткое пособие для следователя и дознавателя. - «Проспект», 2011 г.

⁵ См.: СЗ РФ. - 2001. - № 46. - Ст. 4348.

⁶ Зимин Р.В. Понятие и виды содействия, оказываемого органами дознания следователю / Некоторые вопросы совершенствования деятельности органов внутренних дел в современных условиях: Сборник трудов адъюнктов и соискателей. - М.: ВНИИ МВД Рос-сии, 2006. С. 72 - 85.

⁷ Ожегов С.И. Словарь русского языка. Около 57000 слов. Изд. 16-е, испр. / Под ред. Н.Ю. Шведовой. - М.: Русский язык, 1984. С. 392.

⁸ Бажанов С.В. Правовое положение подразделений следствия и дознания в уголовном процессе Российской Федерации // Российский следователь. - 2007. - № 1. С. 6, 7.

⁹ Там же.